

На правах рукописи

СИНЯКОВА

Галина Юрьевна

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ МИГРАЦИОННОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ:
политико-правовое исследование**

*Специальность 12.00.01 – теория и история права
и государства; история учений о праве и государстве*

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Казань - 2006

Работа выполнена на кафедре теории и истории государства и права
Государственного образовательного учреждения высшего
профессионального образования
«Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина»

Научный руководитель
доктор юридических наук, профессор
Горбачев Иван Георгиевич

Официальные оппоненты:
доктор юридических наук, профессор
Маилян Самвел Суренович

доктор юридических наук, профессор
Липинский Дмитрий Анатольевич

Ведущая организация
Башкирская академия государственной службы и управления при
Президенте Республики Башкортостан

Защита состоится 2 ноября 2006 года в 14 часов на заседании
Диссертационного совета К 212.081.01 по защите диссертаций на
соискание ученой степени кандидата наук в Государственном
образовательном учреждении высшего профессионального образования
«Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина»
(420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д.18, ауд.324).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И.
Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего
профессионального образования «Казанский государственный университет
им. В.И. Ульянова-Ленина».

Автореферат разослан 29 сентября 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета К 212.081.01
кандидат юридических наук, доцент

Г.Р. Хабибуллина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Становление российской государственности - крайне сложная и противоречивая сфера, где происходят глубокие и быстрые перемены: отказ от старых стереотипов и поиск новых форм, переосмысление исторического опыта и критика классических авторитетов. Отражением этих процессов явился и новый подход к способам и порядку нормативного регулирования миграционной сферы.

Настоящая тема представляется весьма актуальной не только для правовой науки, но и для юридической практики. В современных условиях вопросы создания отлаженной системы российской государственности, надлежащим образом функционирующей в соответствующих сферах общественной жизни в целях поддержания единства и взаимодействия общества и государства, приобретают особую значимость. Становление системы безопасной жизнедеятельности общества имеет большое значение для завершения формирования российской государственности. Несомненна роль органов государства в решении данных задач, в том числе и в части регламентации перемещения населения и связанных с этими процессами явлений. В этой связи вопросы становления миграционного законодательства в современной отечественной системе права заслуживают взвешенного научного анализа.

Миграция в той или иной степени охватывает большинство государств современного мира, оказывая при этом влияние на многие происходящие в стране правовые, политические, социальные явления и процессы. Перемещение населения – явление, которое в определённой мере носит естественный для природы человека характер, подчиняется закономерностям функционирования и развития общества, однако его условия существенно различаются в зависимости от эпохи и глобальных

или локальных событий, оказывающие стрессовое воздействие на население и вынуждают его к миграции.

С позиций права миграционные процессы представляют собой весьма серьёзную проблему, поскольку предстоит учитывать не только юридические тонкости взаимоотношений различных социальных групп и индивидов, необходимость управления политическими и правовыми конфликтами, вызванными различной политико-правовой принадлежностью мигрантов, но и вникать в ментальные, психологические, исторические особенности представителей нации, подвергшихся миграции.

Непродуманность миграционной политики в середине 90-х годов XX века в России, в частности, заключение с рядом стран бывшего СССР соглашений о добровольном переселении, двойном гражданстве с их «резиновыми формулировками» во многом внесли сумятицу в определение правового статуса мигрантов и, в частности, права на занятие ими трудовой деятельностью. Закономерно возникли административные, паспортно-визовые, налоговые и прочие проблемы. Усугубило ситуацию и негативное отношение коренного населения к иммигрантам, особенно в связи с оценкой гражданами их трудовой и иной экономической деятельности, усмотрение конкуренции со стороны «гостей» в отношении рабочих мест.

Учитывая принципиальную невозможность цивилизованного решения проблем миграции самостоятельно одним государством, необходимо выработать комплекс мер и создать специальные структуры, которые осуществляли бы согласование вопросов взаимной миграции населения, обеспечивали бы правовые и организационные стороны миграционного процесса, а также содействовали бы адаптации самих мигрантов.

Сегодня законодательство России последовательно приводится в соответствие с международными нормами в области обеспечения прав и

свобод человека. В частности, право на свободу передвижения уже стало для российских и иностранных граждан реальностью. Однако этот позитивный процесс повлек за собой и определенные негативные побочные явления.

Необходимо отметить, что в России существуют два конкурирующих подхода к изучению миграции. Первый - «классический» - основан на научном позитивизме. Этот подход долгое время доминировал в миграционных исследованиях и, как представляется, не дает эффективных ответов на современные миграционные вызовы. Пример подобной неэффективности - ситуация, когда ассимиляция подменяется простым предоставлением гражданства, что практиковалось во Франции и Германии. Вместо ассимилированных представителей различных культур, эти страны получили огромное количество мигрантов, которые не знали языка, не имели образования и, таким образом, легли грузом на социальную политику, заодно создавая значительную социальную нестабильность. Попытки побороть эти тенденции с помощью политики мультикультурализма и т.п. дали разнообразные и нестабильные результаты. Очевидно, что Россия не может позволить себе такие эксперименты, особенно в отношении китайских мигрантов. Непрерывный приток последних (часто, нелегальных), не желающих учить русский язык и ассимилироваться, уже давно превышает объемы русскоязычной миграции в регион Дальнего Востока. Некоторые эксперты утверждают, что именно этот фактор выдавливает русских из региона. Правительство России пока что не запустило никаких программ ассимиляции и обучения языку. Единственным предпринятым шагом был критикуемый Закон о миграциях.

Согласно второму подходу, мировая миграционная ситуация может быть представлена как глобальные миграционные потоки — «антропоток», в терминологии авторов подхода. Предлагаемый этой теорией глобальный подход к миграционной политике производит

значительные изменения в восприятии различных проблем, связанных с миграцией. Национальное государство не обладает инструментами для противодействия миграционным потокам, как, впрочем, и цивилизация. Этот подход предлагает набор примеров стран и цивилизаций, потерпевших крах вследствие глобальных миграционных перетоков. Тем не менее, страна способна эффективно использовать проходящие через нее антропоток, если она найдет способ переработать, ассимилировать поступающих мигрантов. Для того, чтобы ответить на вызов со стороны антропотока, необходимо воспринимать миграцию как ресурс, требующий социокультурной переработки. Данный теоретический подход сравнительно молод, и по этой причине пока не оказал значительного влияния на государственную миграционную политику.

В связи с вышеизложенным, считаем, что проблемы нормативного регулирования миграционной политики РФ, ее роли в становлении демократических основ российской государственности чрезвычайно актуальны.

Степень разработанности темы. К настоящему моменту накоплен определенный массив отечественных и зарубежных исследований по проблемам становления и развития миграционного законодательства.

Проблематика диссертационного исследования предопределила необходимость обращения к научным изысканиям методологического характера ученых советского и постсоветского периодов: С.С. Алексеева, А.С. Ахиезера, М.И. Байтина, В.К. Бабаева, В.М. Баранова, В.В. Бородина, А.М. Васильева, А.Б. Венгерова, К.С. Гаджиева, В.Г. Графского, Ю.И. Гревцова, В.Е. Гулиева, Н.Н. Деева, А.И. Денисова, Д.А. Керимова, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, О.Э. Лейста, Р.З. Лившица, С.С. Маиляна, Г.С. Мальцева, Л.С. Мамута, Г.Н. Манова, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.С. Нерсисянца, А.С. Пиголкина, Т.Н. Радько, Ю.С. Решетова, В.П. Сальникова, Л.И. Спиридонова, С.В. Степашина, В.О. Тененбаума, Ю.А.

Тихомирова, Б.Н. Топорнина, А.Г. Хабибулина, В.А. Четвернина, В.Е. Чиркина, О.И. Чистякова, Г.Х. Шахназарова, Л.С. Явича и др.

Различные аспекты миграционного законодательства разрабатываются многими исследователями: М.А. Андриановой, Г.С. Витковской, О.Д. Воробьевой, С.А. Ганнушкиной, Г.Г. Гольдиным, Р.Ш. Давлетгильдеевым, Ж.А. Зайончковской, Е.С. Красинцом, Т.Б. Лях, Ю.О. Михайлец, В.М. Моисеенко, М.В. Немытиной, И.В. Плаксиной, Т.М. Регент, Э.Т. Рубинской, Л.Л. Рыбаковским, С.В. Рязанцевым, Л.А. Селивановым, А.П. Судоплатовым, Н.Н. Тоцким, Е.В. Тюрочановой, Е.И. Филипповой, Л.Г. Ходовым, И.П. Цапенко, Т.Н. Юдиной, С.Б. Ягодиным и др.

Среди зарубежных авторов, внесших вклад в изучение проблем миграционного законодательства, можно назвать труды: Р. Блэра, Ф. Вандальма, С. Кастева, Э.Куиру, Э. Макклейна, Р. Мюнце, Ж. Тапиноса, А. Хельтона и др.

Актуальность проблемы, недостаточная разработанность в современной литературе обусловили выбор темы и предопределили ее комплексный, междисциплинарный характер.

Объектом диссертационного исследования являются политико-правовые проблемы взаимосвязи и взаимозависимости модификации миграционного законодательства и модернизации российской государственности.

Предметом исследования выступает система внутренних и внешних факторов, обуславливающих трансформацию миграционного законодательства в период формирования политико-правового содержания миграционной политики современного российского правового государства.

Цель и основные задачи исследования. Целью настоящего исследования является комплексный анализ проблем формирования миграционного законодательства в России на основе обобщения

результатов, полученных по этой тематике отечественными и зарубежными исследователями, включая достижения смежных с юриспруденцией дисциплин. Для достижения поставленной цели исследования необходимо решить следующие конкретные **задачи**:

- обобщить достижения современной науки в разработке проблем миграционного законодательства, используя комплексные исследования, сосредоточив внимание на наиболее нерешенных и дискуссионных вопросах, поиске ответа на них;
- исследовать юридическую природу категорий «миграционное законодательство», «миграционная система», «миграционная политика», изучить их функциональные характеристики;
- определить объективные тенденции в процессе развития миграционного законодательства вообще, в России в особенности, их диалектическую взаимообусловленность и неразрывность в структуре юридического процесса познания;
- выявить значимость исследования проблем взаимосвязи модернизации миграционного законодательства в сложных условиях формирования правовой государственности в современной России;
- рассмотреть основные факторы, обуславливающие эволюцию миграционного законодательства на современном этапе развития Российской государственности.

Методологическая основа исследования. При решении поставленных задач автор опирался на современные методы познания, выявленные и разработанные современной наукой и апробированные практикой. Из специальных методов в ходе исследования применялись системный, структурно-функциональный, исторический, сравнительно-правовой и другие методы, а также законы и категории диалектики (единства исторического и логического, абстрактного и конкретного, общего и особенного, единичного и уникального) и методологические приемы (анализ и синтез, сравнение и обобщение, индукция и дедукция).

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что в диссертационной работе при современном научном подходе проведено исследование сущности и содержания процесса формирования миграционного законодательства в современной Российской государственности, выявлены теоретические модели и конкретные проявления миграционной политики в реальной государственно-правовой действительности.

Положения, выносимые на защиту. Результатом научного анализа данной проблемы являются выносимые на защиту выводы и положения:

- Миграционную политику не следует рассматривать ни как «передачу» взаимодействия различных социальных кругов, ни как механизм, запускаемый определенными структурными событиями. По нашему мнению, миграционная политика представляет собой возможный результат действия системы политико-правовых мер, которая реагирует на социальные события, но не определяется ими. Следует особо выделить два аспекта того, как социальные события и круги приходят в столкновение с системой политических мер. Во-первых, социальные события влияют на политику тем, каким образом они кодифицируются в рамках системы, т. е. в соответствии с установившейся структурой восприятия и изложения. Во-вторых, действия по выработке политики предпринимаются не только под влиянием внешних стимулов, но и в соответствии с внутренней конфигурацией системы. В настоящее время в связи с глобализацией всех процессов, в том числе и миграционных - созданием безвизовых зон, увеличением масштабов нелегальной миграции, ростом международного трудового обмена, миграционная политика государств должна становиться одним из главных направлений государственной политики. Так же и правовое регулирование отношений в области миграции должно адекватно отвечать на вызовы современности.

- Нормативное регулирование вопросов миграции и защиты прав мигрантов в Российской Федерации осуществляется на следующих

уровнях: *федеральном уровне* (Конституция Российской Федерации, федеральные законы и подзаконные акты - указы Президента Российской Федерации; постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных министерств и ведомств), *уровне субъектов Российской Федерации* (законы субъектов РФ; подзаконные акты, издаваемые органами исполнительной власти субъектов РФ), *уровне местного самоуправления* (нормативные акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления), *межгосударственном уровне* (заключение многосторонних и двусторонних соглашений с другими государствами в области миграции), а также на основании *общепризнанных принципов и норм международного и европейского права*.

- Проведенный сравнительно-правовой анализ зарубежного опыта миграционного регулирования позволяет констатировать, что миграционная политика европейских государств активно выполняет и свои экономические функции, связанные с ресурсным обеспечением производства. Миграционное законодательство государств-членов ЕС благоприятствует въезду высокообразованных специалистов, а также некоторых групп квалифицированных рабочих, пользующихся повышенным спросом, отдавая все большее предпочтение их временной работе перед постоянным жильством. При этом оно оставляет ниши и для временных, в том числе сезонных, неквалифицированных работников. Приток коммерческих иммигрантов, обладающих капиталом и ориентированных на предпринимательство и инвестирование, даже поощряется.

- Миграция рождает не только угрозы безопасности, но и новые средства ее расширения и обогащения. В литературе неоднократно отмечался положительный эффект миграции для отпускающих общностей, обществ и государств: рассасывание аграрного перенаселения, приток денежных переводов в депрессивные районы, образование

межтерриториальных экономических и социальных связей, взаимная диффузия городской и сельской культуры, возрастание политически интегрирующей роли центров притяжения мигрантов в масштабах страны, улучшение ее положения в международной системе разделения труда, более полное подключение к мировым ресурсам и информационным потокам.

- Миграционная политика России должна быть полной (включать и внешнюю, и внутреннюю миграцию), более либеральной, а оформление иммигрантов и внутренних мигрантов нуждается в сильном упрощении. Только при этих условиях можно будет реально управлять процессами миграции в интересах социально-экономического развития страны. Совершенствование управления миграцией должно идти в двух направлениях: в направлении общей либерализации миграционной политики, упрощения бюрократических процедур - лучше всего через оформление «в одном окне»; государство должно максимально брать на себя «оформление» мигрантов, ибо само в них заинтересовано, и обеспечивать их всей необходимой информацией в месте приезда (возможности трудоустройства, состояние рынка жилья, возможности обучения детей и получения медицинской помощи и т.д.); в направлении четкого разделения функций между различными уровнями власти, повышения самостоятельности субъектов Федерации и муниципальных органов в принятии решений. Речь идет о региональных, субрегиональных подразделениях федеральных институтов, собственно о региональных и местных властях.

Практическая значимость исследования состоит в использовании материалов и выводов диссертации в процессе преподавания «Теории государства и права» и «Актуальных проблем теории государства и права», «Истории государства и права», «Конституционного права Российской Федерации и зарубежных стран», специальных курсов по проблемам прав человека, а также в повседневной

деятельности представителей государственных органов и общественных организаций.

Апробация результатов исследования. Выводы и основные положения диссертации изложены в опубликованных работах, а также в выступлениях автора на научно-практических конференциях, круглых столах и семинарах.

Структура диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяются степень разработанности темы, объект, предмет, цель и задачи работы, ее методологическая основа, формулируются научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, отмечаются практическая значимость и апробация результатов исследования.

Глава I. Политико-правовые основания исследования миграционной политики и миграционного законодательства

В первом параграфе – *«Миграционная политика государства: понятие, сущность и правовая природа»* - автором раскрывается политико-правовая сущность миграционной политики государства, ее цели, задачи и формы осуществления.

На протяжении весьма длительного времени в исследованиях, посвященных миграции, существенно преуменьшалась роль миграционной политики в формировании миграционных потоков, примером чего являются нередкие случаи объяснения внутренней и международной

миграции по одной и той же схеме. В структурном отношении в 50-60-х годах прошлого столетия миграционные потоки в сторону западных стран регулировались прочными барьерами на выезде из стран советского блока, тогда как в принимающих странах границы были относительно открытыми. Миграционная политика была малозаметной, неконфликтной и демонстрировала свою управляемость рынком. Поскольку миграционные потоки рассматривались главным образом как механическое отражение макроэкономических и демографических факторов, среди интеллектуалов их размах считался далеко выходящим за пределы возможностей любой политики. Социологи сосредоточивались прежде всего на культурной ассимиляции и индивидуальной адаптации. Даже в тех случаях, когда рассматривалась политика, в какой-то мере предполагалось, что ее логика в основном определяется изменениями в отраслевой структуре экономики, а ее функционирование в значительной степени неproblemатично. Показательно, что даже те немногие авторы, которые хотели подчеркнуть ключевую роль иммиграционных ограничений в сохранении глобального неравенства, не подвергали сомнению способность государств управлять иммиграцией по своему желанию.

Положение стало меняться с середины 70-х годов прошлого столетия, когда произошел переход иммиграции от состояния «решение проблемы» в состояние «наличие проблемы». Эта резкая перемена привела к тому, что стало все труднее считать, что иммиграционная политика действует просто как шлагбаум на пути к рынку труда. В исследованиях миграции «открытие» миграционной политики произошло в то время, когда эта сфера знаний переживала общий переход от проблем адаптации и культурной ассимиляции к структурной перспективе, прочно основанной на традиции политической экономии.

Знакомство с литературой позволяет выделить два подхода к изучению контроля над иммиграцией. Они сосредоточены соответственно на международном и национальном уровнях.

При первом из них миграционная политика рассматривается в контексте международной системы. В этом случае контроль над миграцией интерпретируется как структурная потребность, исходящая из несоответствия между открытыми, характеризующимися глобальным характером рыночными силами и закрытыми, имеющими территориальные пределы государственными образованиями. Развитие контроля над миграцией можно в этом случае рассматривать как борьбу между двумя видами широкомасштабных интересов: структурной потребностью в эластичном предложении рабочей силы и свободном потоке услуг, с одной стороны, и попытками сохранить дифференцированные условия оплаты труда, ограниченное социальное обеспечение, ограничения на участие в политических организациях и культурную однородность - с другой. В соответствии с таким взглядом даже пределы эффективности средств государственного контроля зависят от существования международного режима «закрепленного либерализма», состоящего из документов о правах человека и международных соглашений. Международный подход внес очевидный вклад как в выдвижение на первый план структурных функций миграционной политики, так и в определение институциональных ограничений, в рамках которых действуют государства. Такой внешний взгляд, однако, имеет дело с необходимыми, но не достаточными условиями. Он определяет рамки принятия решений, а не содержание самих решений. Поскольку никакое западное государство не проводит политику свободной иммиграции, различие между открытым и закрытым едва ли представляет интерес. Задача скорее состоит в том, чтобы объяснить, почему государства, принимающие одинаковые ограничительные меры, существенно различаются характером, масштабом и интенсивностью усилий по сдерживанию миграции.

Исследования, проводимые на национальном уровне, представляют собой попытку выяснить, каким образом воздействие оказывающих давление сил воспринимается в рамках национальных политических

систем, определить внутренние факторы, которые формируют и определяют конкретную иммиграционную политику западных государств, а также их динамику. В основе большинства этих исследований лежит то же стремление объяснить одновременное принятие мер по ограничению иммиграции и наличие крупных иммиграционных потоков - как легальных, так и нелегальных. Свои ответы они строят в различных концептуальных рамках. С некоторой натяжкой их можно сгруппировать в соответствии с известными различиями между плюралистическим, марксистским, реалистическим и неокорпоративистским подходами.

Второй параграф – *«Эволюция миграционного законодательства в российской государственности»* - посвящен теоретическому и практическому анализу становления и развития законодательства в сфере миграции в современной России.

Автор отмечает, что становление миграционного законодательства России приходится на начало 90-х годов прошлого столетия, когда в Россию хлынули потоки мигрантов из бывших республик Советского Союза, и Российская Федерация оказалась перед необходимостью в кратчайшие сроки, "в авральном режиме" разработать и принять миграционное законодательство и на его основе приступить к государственному регулированию данной проблемы.

13 ноября 1992 г. был принят Закон о присоединении Российской Федерации к Конвенции ООН 1951 г. о статусе беженцев и Протоколу 1967 г., касающемуся статуса беженцев. Россия также присоединилась в этот период ко многим международным договорам, закрепляющим права и свободы человека: Всеобщей декларации прав человека, Международному пакту о гражданских и политических правах, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и др. 19 февраля 1993 г. были приняты законы РФ "О беженцах" и "О вынужденных переселенцах", вступившие в силу 20 марта 1993 г.

То обстоятельство, что миграционные законы готовились в условиях практически непрекращающегося оперативного приема и размещения десятков тысяч беженцев и вынужденных переселенцев, а также при ощутимой нехватке специалистов в этой области, не могло не сказаться на качестве этих законов. Кроме того, законы не были экономически соотнесены с реальными возможностями государства по приему и размещению вынужденных мигрантов и вследствие этого носили во многом общий и декларативный характер.

Впоследствии оба миграционных закона, принятые на гребне демократической волны, подверглись изменениям в сторону ужесточения режима приема в России мигрантов и предоставления статуса беженца и вынужденного переселенца.

Нормативное регулирование вопросов миграции и защиты прав мигрантов в Российской Федерации осуществляется на следующих уровнях: *федеральном уровне* (Конституция Российской Федерации, федеральные законы и подзаконные акты - указы Президента и постановления Правительства Российской Федерации; нормативные правовые акты федеральных министерств и ведомств); *уровне субъектов Российской Федерации* (законы субъектов Российской Федерации; подзаконные акты, издаваемые органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации); *уровне местного самоуправления* (нормативные акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления); *межгосударственном уровне* (заключение многосторонних и двусторонних соглашений с другими государствами в области миграции) и *на основании общепризнанных принципов и норм международного и европейского права*.

Осуществляя свое право на так называемое опережающее законодательство - принятие субъектами Российской Федерации законодательных актов до урегулирования этих же отношений на федеральном уровне, - органы государственной власти регионов России,

столкнувшись с начала 1990-х годов с изменившейся миграционной ситуацией, стали формулировать свои подходы к миграционной политике и с этого времени приступили к самостоятельному правовому регулированию отношений в этой области. В тех регионах, где естественная убыль населения превышала его прирост и где с мигрантами связывались надежды на социально-экономическое развитие регионов, политика по отношению к мигрантам оставалась достаточно либеральной.

На сегодняшний день в российском законодательстве количество нормативных актов в области миграции (в основном, касающиеся ее вынужденной составляющей) насчитывает более десятка федеральных законов, свыше ста действующих указов Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, нормативных актов различных министерств и ведомств, а также несколько десятков межгосударственных и межправительственных соглашений. Такое многообразие федерального правового опыта, а также огромный массив законов и иных нормативных правовых актов, принимаемых в субъектах Российской Федерации, выдвигает на первый план задачу систематизации нормативного правового материала в области миграции. Необходимо при этом привести его к структурному единообразию, отслеживать внутреннюю согласованность различных норм, а также осуществлять мониторинг возможных пробелов и противоречий между федеральным и региональным законодательством, общепризнанными принципами и нормами международного права.

Следует отметить, что в настоящее время, несмотря на активное развитие в последние годы миграционного законодательства, миграционное право еще не выделилось в самостоятельную отрасль права. Законодательные нормы, регулирующие правоотношения в области миграции, содержатся помимо конституционного, административного и административно-процессуального, также в трудовом, жилищном и

семейном отраслях права, подпадающих под совместное ведение Российской Федерации и субъектов Федерации.

Третий параграф настоящей главы – *«Сравнительно-правовой анализ зарубежного миграционного законодательства»* - раскрывает особенности нормативно-правового регулирования миграционной сферы в зарубежных государствах.

Процесс согласования миграционной политики странами Западной Европы проходит тяжело. Большинство мер, осуществлявшихся в 90-е годы XX века, были сосредоточены на координации и ужесточении политики государств в отношении допуска в эти страны. Так, в Шенгенской конвенции 1990 г. содержались положения, предусматривающие укрепление сотрудничества между полицейскими и судебными органами, взаимное признание виз и ужесточение санкций против перевозчиков. В Дублинской конвенции 1990 г. были перечислены критерии для определения того, какое из государств-участников несет ответственность за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища. Такая тактика была призвана пресечь попытки ищущих убежища лиц выбирать себе наиболее подходящую страну для рассмотрения ходатайства, а также решить проблему лиц, ищущих убежища, за которых ни одна страна не желает брать на себя ответственность.

Несмотря на значительные средства, выделяемые на меры пограничного контроля, жесткие ограничения в области миграции не решили проблему проникновения в Европу большого числа нелегальных мигрантов. Осознание правительствами своей неспособности поставить миграцию под контроль привело к выдвижению ряда радикальных предложений, таких как в документе о «миграционной стратегии», подготовленном в 1998 г. под эгидой Австрии, председательствовавшей тогда в Европейском союзе. В нем предлагалось не только создать «линию обороны» для защиты Европы от нелегальных мигрантов, но даже содержалось требование внести поправки в Конвенцию 1950 года или

разработать новую. Хотя документ подвергся дружной критике и был отозван, аналогичные недовольные голоса еще не раз раздавались в Европе и за ее пределами.

Параллельно с этими событиями Совет Европы, членами которого являются подавляющее число европейских государств, а не только страны-члены Европейского союза, работал над укреплением защиты прав беженцев как основных прав человека. В 1991 г. Европейский суд по правам человека однозначно установил принцип, по которому лиц, ищущих убежища, нельзя возвращать в страну, где они подвергались бы опасности преследования. Положения Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод 1950 г. по таким вопросам, как задержание, право на семейную жизнь и право на эффективные средства судебной защиты, также были рекомендованы для применения в отношении ищущих убежища лиц и беженцев. В целом, работа Совета Европы подкрепляет и дополняет деятельность Европейского союза, расширяет права беженцев и лиц, ищущих убежища, на всем континенте.

В конце 90-х годов прошлого столетия Европа оказалась на перепутье. В предстоящие годы меняющиеся демографические тенденции могут заставить правительства более позитивно относиться к иммиграции. Некоторые аналитики утверждают, что в ближайшие полвека потребуется значительное число иммигрантов, чтобы соотношение пенсионеров и работающих осталось хотя бы на нынешнем уровне. По оценкам доклада Отдела народонаселения ООН, при нынешних уровнях рождаемости и смертности Европейскому союзу в период до 2050 года потребуется в среднем 1,4 миллиона иммигрантов в год, чтобы соотношение работающего и неработающего населения сохранилось на уровне 1995 г.

Впрочем, уже сейчас многие страны Европы начинают пересматривать свою иммиграционную политику в сторону ее смягчения. Так, в ФРГ, где суммарный коэффициент рождаемости равен 1,4, большинство родителей все же проявляют желание иметь в семье не

больше одного ребенка. Это объясняется их стремлением заработать, сделать карьеру, жить более удобно. Но, тем не менее, ФРГ является одним из самых населенных государств, так как давно проводит продуманную и дальновидную миграционную политику. За счет иммиграции, помимо простого увеличения численности населения, увеличивается и рождаемость в стране, поскольку уровень рождаемости среди мигрантов значительно выше, чем у коренных жителей. Миграционная политика ФРГ дает еще одно преимущество - омоложение населения, так как среди рабочих эмигрантов преобладает молодежь.

Скорее всего, в будущем подобное пересмотрение взглядов на иммиграцию ожидает большинство наиболее развитых стран Европы, поскольку именно их поражает бич старения нации. Эту точку зрения поддерживают большинство демографов и специалистов в области миграции.

Уже сейчас наметились необходимость и тенденция к межгосударственной интеграции в управлении миграционными процессами. Правительства развитых стран Европы в скором времени придут к координации усилий в отношении различных аспектов:

- ✓ необходимость разработки общей международной политики по предоставлению убежища, согласования национальных законодательств в этом вопросе уже не подвергаются сомнению;

- ✓ серьезные опасения вызывают масштабы незаконной миграции, уменьшить и поставить под контроль которую можно также только совместными усилиями, плодотворным взаимодействием как стран исхода незаконных мигрантов, так и стран-реципиентов;

- ✓ единый европейский рынок предполагает свободную циркуляцию рабочей силы, что в свою очередь предполагает наличие законодательной базы по вопросам межгосударственного кадрового обмена.

И это только наиболее значимые проблемы современной Европы в области миграции. При этом нельзя забывать о демографических, социальных, культурных, даже криминальных последствиях миграции.

Глава II. Нормативно-правовое регулирование миграционных отношений в современный период

Первый параграф – «*Миграция и безопасность общества и государства*» - посвящен исследованию соотношения миграции и безопасности применительно к современным политико-правовым и социальным реалиям.

Очевидно, что связь миграции с безопасностью - двусторонняя, что проблема "миграция и безопасность" в аналитическом отношении распадается на две "подпроблемы": безопасности общностей, обществ и государств, затрагиваемых миграционными потоками, и безопасности людей, образующих эти потоки, и каждая из них настолько обширна, что вполне достойна стать предметом отдельного исследования. При этом и с точки зрения безопасности мигрантов, и с точки зрения безопасности любой среды, которую они покидают и в которую внедряются, чрезвычайно большое значение имеют различные структурные характеристики миграции.

В первую очередь, это объем и продолжительность во времени миграционных потоков. Массовые миграционные выбросы всегда так или иначе, в большей или меньшей степени нарушают ту систему безопасности (пусть саму по себе несовершенную, зато хорошо знакомую), что сложилась в отпускающем и принимающем обществах к моменту резкого разбухания миграционных потоков. Однако и небольшая по размаху миграция, когда она не прерывается и не ослабевает, в конце концов начинает подтачивать систему безопасности, потому что обладает своеобразным кумулятивным эффектом. Так, если из какой-то местности

из года в год уезжают школьные учителя, то рано или поздно их отток поставит под угрозу этнокультурное воспроизводство местного населения. Это, в свою очередь, может стать действенным побудительным мотивом для миграции врачей, юристов, работников сферы управления и других людей, полагающих хорошее образование неременным условием самореализации их детей. Миграция приобретет характер цепной реакции, локальная система безопасности жизни будет терять аспект за аспектом и в конце концов, если в ситуацию не вмешается государство, просто развалится.

Отмеченные различия в масштабах миграции суть различия типологические. Упоминавшиеся выше межгосударственная и внутригосударственная миграция тоже представляют собой два типа миграционных перемещений, различающиеся по признаку их отношения к политическому статусу территорий, по которым пролегают маршруты мигрантов. Конкретные формы проявления влияния, оказываемого миграцией на безопасность, всегда сильно зависят от видов или типов миграционных потоков. Было предложено много типологий, построенных по тому или иному критерию - протяженности, организованности, легальности, направленности, целям, причинам и т. д. Необходимость показать основные особенности воздействия миграции на безопасность требовала иного подхода - соединения общих (универсальных) характеристик миграционных потоков с особенными (типическими). Поэтому была разработана элементарная матрица миграции, совмещающая в себе пространственные характеристики, свойственные миграции любого типа, с типологизацией по ситуационному критерию. Последний представлялся подходящим для установления "болевых точек", возникающих при наложении миграции на безопасность.

Итак, в пространственном отношении миграционные перемещения распределяются между двумя полюсами перемещений: полюсом выбытия и полюсом прибытия. По обстоятельствам выезда/въезда миграции

распадаются на недобровольные и добровольные; разница между ними в том, что при недобровольных доминируют факторы выталкивания (push) на полюсе выбытия, а при добровольных - факторы притяжения (pull) на полюсе прибытия. В свою очередь, недобровольные миграции по способу выталкивания классифицируются как насильственные (с применением или под угрозой применения физической силы), принудительные (вследствие решений властей о переселении отдельных людей или целых групп) и вынужденные (в результате решения, принятого мигрантами самостоятельно, но под действием либо угрозой действия факторов, делающих невозможным нормальное проживание на прежнем месте). Заметим, что в постсоветском пространстве мы имеем дело с первым и в особенности третьим видом недобровольной миграции, поэтому в дальнейшем при рассмотрении миграции в контексте безопасности специфика принудительной миграции не учитывается.

При соотнесении миграционной матрицы со структурой безопасности со стороны мигрантов получается следующая картина. Во-первых, разница между жизненными обстоятельствами, которыми свобода выбора мигранта не ограничивается, теми обстоятельствами, при которых она урезана, и теми, при которых ее вовсе нет, во многом определяется тем, какие аспекты безопасности доступны человеку, в каком объеме и диапазоне. При этом, взвешенно размышляя о своих обстоятельствах или эмоционально реагируя на них, человек исходит из личного опыта и усвоенных им представлений о безопасности. С их помощью он оценивает свой статус безопасности в том месте, где живет сейчас, и в том, куда предполагает перебраться, корректирует старую или формулирует новую цель безопасности.

Во-вторых, более четко проступает мотивационное различие между недобровольными и добровольными перемещениями. Вообще говоря, люди могут мигрировать по причинам, вовсе не связанным или лишь косвенно связанным с безопасностью, - например, вследствие заключения

брака или для получения образования. Кроме того, в мотивах миграции чаще всего обнаруживается связь не с одним, а с несколькими аспектами безопасности. Отличительная черта недобровольной миграции состоит в том, что вовлекающийся в нее человек прежде всего стремится уйти от обстоятельств, опасных для жизни, грозящих подорвать экономические основы его безопасности, сузить социальные пределы безопасности и т. д. То есть преобладают негативные мотивы, ассоциируемые с полюсом выбытия. При добровольной миграции мотивы преимущественно позитивные: мигрант хочет раздвинуть пределы ранее достигнутой безопасности, обеспечить те ее аспекты, которые раньше были для него неактуальными или вообще не осознавались, а возможность этого связывает с полюсом прибытия.

В-третьих, уточняется состав труппы, играющей драму безопасности: отпускающее общество на полюсе выбытия - мигрантский поток - принимающее общество на полюсе прибытия. В случае внутригосударственной миграции над обществами надстраиваются отвечающие за безопасность властные структуры одного государства, в случае межгосударственной - двух или более. Самое активное действующее лицо - мигранты: с одной стороны, они выступают несомненными субъектами миграционного процесса, безотносительно к его воздействию на безопасность их самих и прочих акторов, с другой - являются носителями вызова безопасности. Однако такое разрастание внешней субъектной роли парадоксальным образом оборачивается для них тем, что в области собственной безопасности они, наоборот, в значительной мере утрачивают качество самостоятельных субъектов. По-разному, в различной мере, но и недобровольные, и добровольные мигранты попадают в зависимость от благорасположения отпускающего и принимающего обществ, объективируются миграционной политикой государств.

Во втором параграфе – *«Перспективы развития российской миграционной политики в XXI веке»* - автором предпринята попытка построения модели модернизации миграционного регулирования.

В России не существует официально одобренной федеральной миграционной стратегии, которая бы учитывала объективные факторы настоящего и будущего развития страны и увязывала бы воедино все виды миграции и интересы федерального государства, его субъектов и муниципальных образований, а также различных групп населения, включая мигрантов. Концепция регулирования миграционных процессов, одобренная Правительством в марте 2003 г. (распоряжение № 256-р), не закрывает этот пробел, поскольку не содержит четких установок относительно миграционной политики страны.

Основные недостатки проводимой государством политики таковы:

Правоохранительно-карательный ограничительный характер, когда все внимание направлено на контроль, а не на прием и интеграцию мигрантов в социум и рынок труда. При этом реально осуществлять этот контроль государство не в состоянии. Креативная роль государства практически отсутствует.

Жесткая централизация, которая не оставляет субъектам и местным органам власти свободы маневра. Тем самым не только парализуется инициатива субъектов и муниципальных органов, но и миграционная политика России вообще лишается гибкости и возможности учитывать пространственные различия в социально-экономической ситуации.

Громоздкость процедур по оформлению пребывания в России (даже кратковременного) и найма на работу иммигрантов, что сильно затрудняет их легализацию, способствует коррупции и росту незаконной миграции. Отсутствие простого механизма регистрации по месту жительства, независимого от «личных особенностей» работника паспортного стола. Игнорирование внутренней миграции, несмотря на то, что это самый

большой миграционный поток. Отсутствие согласованных действий в отношении внешней и внутренней миграции.

Отсутствие серьезных преференций для иммигрантов из стран СНГ в отношении оформления пребывания и получения российского гражданства. Культивирование угроз и рисков, связанных с миграцией, нагнетание через СМИ мигранто- и этнофобии, которой государство ничего практически не противопоставляет. Игнорирование проблем интеграции мигрантов, что благоприятствует их самоизоляции, трудовой и территориальной сегрегации. Слабое использование мирового опыта и собственного экспертно-научного потенциала.

Главный вывод состоит в том, что миграционная политика страны должна быть полной (включать и внешнюю, и внутреннюю миграцию), более либеральной, а оформление иммигрантов и внутренних мигрантов нуждается в сильном упрощении. Только при этих условиях можно будет реально управлять процессами миграции в интересах социально-экономического развития страны. Добиться этого возможно лишь при наличии значимых лоббистов федерального уровня. Эту роль могли бы выполнить наиболее «продвинутые» федеральные округа.

Совершенствование управления миграцией должно идти в двух направлениях: *общей либерализации миграционной политики*, упрощения бюрократических процедур - лучше всего через оформление «в одном окне»; государство должно максимально брать на себя «оформление» мигрантов, ибо само в них заинтересовано, и обеспечивать их всей необходимой информацией в месте приезда (возможности трудоустройства, состояние рынка жилья, возможности обучения детей и получения медицинской помощи и т.д.); *четкого разделения функций между различными уровнями власти*, повышения самостоятельности субъектов и муниципальных органов в принятии решений. Речь идет о региональных, субрегиональных подразделениях федеральных институтов, о собственно региональных и местных властях.

В управлении миграциями должны быть задействованы все территориальные уровни, а не только федеральный, как сейчас. Исходя из принципов субсидиарности, все задачи должны быть официально распределены между уровнями.

Особого внимания требует муниципальной уровень, деятельность которого может значительно помочь функционированию экономики и улучшению социально-политической обстановки. Именно на этот уровень целесообразно передать: право решения о привлечении иностранной (в том числе из СНГ) рабочей силы на местные предприятия и в организации; право определять и корректировать квоты на привлечение иностранной рабочей силы; право ускоренной регистрации определенных контингентов мигрантов (в том числе «краткосрочных»); ответственность за адаптацию мигрантов; помогать им в обустройстве и самоорганизации (землячества и т.п.), но, по возможности, блокировать территориальную концентрацию (сегрегацию) мигрантов, создание «этнических кварталов».

В **Заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, излагаются основные выводы и предложения по данной теме.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

Работы, опубликованные в изданиях, рецензируемых ВАК:

1. Синякова Г.Ю. Миграционная правовая политика: постановка проблемы / Г.Ю. Синякова // «Чёрные дыры» в российском законодательстве. Юридический журнал ("Black Holes" in Russian Legislation). – М. – 2006. - №4. – С.43-44 (0,125 п.л.).

2. Синякова Г.Ю. Некоторые частноправовые аспекты трудовой миграции / Г.Ю. Синякова // Актуальные проблемы гражданского права и процесса: Сборник материалов международной научно-практической

конференции «Актуальные проблемы гражданского права и процесса (посвященной памяти и 70-летию со дня рождения профессора Я.Ф. Фархтдинова)», Казань, 12-13 октября 2006 г. / Отв. ред. Д.Х. Валеев, М.Ю. Челышев. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2006. – С.45-47 (0,175 п.л.).

Работы, опубликованные в иных изданиях:

3. Снякова Г.Ю. Становление миграционного законодательства в современной России / Г.Ю. Снякова // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». – Вып. 56. – Тольятти, 2006. – 222-230 (0,5 п.л.).

4. Снякова Г.Ю. Федеральная стратегия в сфере миграционного законодательства / Г.Ю. Снякова // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». – Вып. 56. – Тольятти, 2006. – 230-236 (0,375 п.л.).

5. Снякова Г.Ю. Перспективы развития российской миграционной политики в XXI веке / Г.Ю. Снякова // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. Сер. «Юриспруденция». – Вып. 59. – Тольятти, 2006. – 230-242 (0,75 п.л.).